

heidsindicatoren in het besluit te betrekken (ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3652). In zaken, waarin het asielrelaas over het geheel gezien minder sterk is, is de Afdeling ook minder kritisch over de motivering van de bevreemdingwekkendheid van de verklaringen van de asielzoeker. Zo oordeelde de Afdeling in de zaak van een asielzoeker uit Algerije (een veilig land van herkomst) dat de IND het niet ten onrechte bevreemdingwekkend had gevonden dat de asielzoeker na een steekpartij geen medische hulp had ingeroepen of aangifte had gedaan. De Afdeling volgde de IND in zijn standpunt dat van de vreemdeling mocht worden verwacht dat hij meer gedetailleerd over de gestelde problemen kon verklaren, die de kern van het asielrelaas vormden (ABRvS 10 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:45. Zie voor een ander voorbeeld ABRvS 13 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:55. In beide zaken had de rechtbank geoordeeld dat de IND de bevreemdingwekkendheid van de verklaringen onvoldoende had gemotiveerd).

8. Aan (nieuwe) vreemdelingenrechters is het moeilijk uit te leggen wat een enigszins terughoudende toets van niet-gestaafde verklaringen inhoudt. Wat is het verschil met een volle toets? Gaat het om het opschrijven van de juiste formules ('niet ten onrechte' tegenover 'terecht') of is er ook een daadwerkelijk praktisch verschil? Zolang de rechtbank maar aan het motiveringsvereiste toetst en de juiste bewoordingen gebruikt, zal de Afdeling niet snel ingrijpen. Hoeveel beslissingsruimte de rechter de IND daadwerkelijk heeft gegeven, is uit de uitspraak vaak niet af te leiden. Rechters die hun eigen oordeel over de geloofwaardigheid in een uitspraak geven, worden wel onherroepelijk door de Afdeling teruggefloten (zie recent ABRvS 13 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1211; en wel in het kader van asiel, maar niet geloofwaardigheid ABRvS 21 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:545; ABRvS 9 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:42).

A.M. Reneman

## AB 2020/290

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

24 juni 2020, nr. 201904273/1/A3

(Mrs. D.A.C. Slump, C.M. Wissels, J.M.L. Niederer) m.nt. J. Wieland\*

Art. 2:15 lid 1, art. 6:6 aanhef en onder b Awb

ABkort 2020/315

ECLI:NL:RVS:2020:1455

### Indienen van bezwaar per e-mail. Geen openstelling elektronische weg. Verzuimherstel.

*Volgens de rechtsmiddelenvoorlichting bij de besluiten van 15 augustus 2017 kan bezwaar worden gemaakt door een gemotiveerd bezwaarschrift te sturen naar het (post)adres van Dienst Justis. Daarin staat niet vermeld dat de elektronische weg is opengesteld voor het indienen van bezwaarschriften en er wordt geen e-mailadres genoemd waar dat zou kunnen worden ontvangen. Dit betekent dat appellant met de tijdige indiening van de bezwaarschriften langs elektronische weg in verzuim was, omdat de bezwaren niet voldeden aan het schriftelijkheidsvereiste. Gelet op artikel 6:6, aanhef en onder b, van de Awb dient de minister in dat geval de gelegenheid te bieden om het verzuim te herstellen. Anders dan de rechtbank meent is deze herstelmogelijkheid niet bedoeld om de bezwaartermijn te sauveren, maar om het verzuim met betrekking tot het schriftelijkheidsvereiste te herstellen. De minister heeft deze gelegenheid niet geboden. Appellant heeft het verzuim echter uit eigen beweging alsnog hersteld door schriftelijke bezwaarschriften te laten bezorgen, die zijn ontvangen op 28 september 2017. De rechtbank heeft daarom ten onrechte de door appellant gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 18 april 2019 in zaken nrs. 18/1488 en 18/1328 in het geding tussen:

Appellant,

en

De Minister van Veiligheid en Justitie (thans: de Minister voor Rechtsbescherming).

### Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 15 augustus 2017 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aanvragen van appellant om een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) afgewezen.

\* J. Wieland is advocaat bij Stijl Advocaten te Amsterdam.

Bij onderscheiden besluiten van 26 januari 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 april 2019 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de besluiten van 26 januari 2018 vernietigd, de door appelland tegen de besluiten van 15 augustus 2017 gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2020, waar appelland, vertegenwoordigd door mr. E. Janse, advocaat te Rotterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. I.M. van der Heijden, advocaat te Den Haag, en mr. V.N. Chaudron, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De twee aanvragen van appelland voor een VOG zijn bij onderscheiden besluiten van 15 augustus 2017 afgewezen. Appelland heeft daartegen bezwaar gemaakt. Volgens de minister zijn de bezwaarschriften buiten de daartoe gestelde termijn ingediend. De minister heeft deze termijnoverschrijding verschoonbaar geacht en de door appelland tegen deze afwijzingen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

### Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen dat de bezwaarschriften van appelland niet tijdig zijn ingediend. Zij acht het niet aannemelijk dat de bezwaarschriften op 26 september 2017 per koerier bij de minister zijn bezorgd. De gemachtigde van appelland heeft erkend dat wegens technische problemen aan diens zijde, het faxbericht van 26 september 2017 niet is aangekomen. Hoewel de bezwaarschriften tijdig per e-mail naar de minister zijn verstuurd, was indiening via elektronische weg niet opengesteld. Volgens de rechtbank is de herstelkans niet bedoeld om toerekenbare eigen fouten bij verzending per post, per koerier, of per fax te herstellen om daarmee de beroepstermijn te sauveren. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de gemachtigde van appelland een risico heeft genomen door op de laatste dag van de bezwaartermijn om 10:33 uur het bezwaarschrift per fax in te willen dienen. Vervolgens heeft de gemachtigde, nadat de

fax een foutmelding gaf, niet doortastend gehandeld door de bezwaarschriften alsnog via de gebruikelijke weg, per – aangetekende – post, te verzenden. Ook was het mogelijk om op een later moment die dag nogmaals te proberen om de fax te versturen of om de bezwaarschriften die dag tijdens kantoortijd te – laten – bezorgen en te laten voorzien van – een stempel met – het tijdstip van ontvangst. Niet is gebleken dat de gemachtigde deze mogelijkheden heeft benut.

### Beoordeling gronden

3. Appelland betoogt dat de rechtbank ten onrechte de door hem ingediende bezwaren niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daartoe voert hij aan dat de minister zelf expliciet heeft overwogen dat hij ontvankelijk was in zijn bezwaar. Voorts wijst appelland erop dat hij tijdig de bezwaarschriften per e-mail heeft ingediend bij de Dienst Justis. De e-mail was duidelijk bedoeld om bezwaar te maken en de e-mail is naar het officiële e-mailadres gestuurd. De rechtbank heeft ten onrechte voorwaarden toegevoegd aan artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en niet onderkend dat hij een herstelkans had moeten krijgen. De rechtbank heeft bovendien ten onrechte strengere eisen gesteld voor professionele gemachtigden, aldus appelland.

3.1. De termijn voor het maken van bezwaar is verstreken op 26 september 2017. De schriftelijke bezwaarschriften van appelland zijn door Dienst Justis ontvangen op 28 september 2017. De minister heeft in bezwaar vastgesteld dat die bezwaarschriften niet tijdig zijn ontvangen. Het hoger beroep beperkt zich daarom tot de vraag of de rechtbank terecht de bezwaren tegen de besluiten van 15 augustus 2017 alsnog niet-ontvankelijk heeft verklaard.

3.2. Artikel 2:15, eerste lid, van de Awb luidt als volgt:

"Een bericht kan elektronisch worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg."

Volgens de rechtsmiddelenvoorlichting bij de besluiten van 15 augustus 2017 kan bezwaar worden gemaakt door een gemotiveerd bezwaarschrift te sturen naar het (post)adres van Dienst Justis. Daarin staat niet vermeld dat de elektronische weg is opengesteld voor het indienen van bezwaarschriften en er wordt geen e-mailadres genoemd waar dat zou kunnen worden ontvangen. Dit betekent dat appelland met de tijdige indiening van de bezwaarschriften langs elektronische weg in verzuim was, omdat de bezwaren niet voldeden aan het schriftelijkheidsvereiste. Gelet op artikel 6:6, aanhef en onder b, van de

Awb dient de minister in dat geval de gelegenheid te bieden om het verzuim te herstellen. Anders dan de rechtbank meent is deze herstelbaarheid niet bedoeld om de bezwaartermijn te sauveren, maar om het verzuim met betrekking tot het schriftelijkheidsvereiste te herstellen. De minister heeft deze gelegenheid niet geboden. Appellant heeft het verzuim echter uit eigen beweging alsnog hersteld door schriftelijke bezwaarschriften te laten bezorgen, die zijn ontvangen op 28 september 2017. De rechtbank heeft daarom ten onrechte de door appellant gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

3.3. Het betoog slaagt.

#### Conclusie

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling zal de zaak, nu een goede rechtspleging daarbij is gebaat, terugwijzen naar de rechtbank om inhoudelijk door haar te worden behandeld.
5. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.
6. Redelijke toepassing van artikel 8:114, eerste lid, van de Awb brengt met zich dat de griffier van de Raad van State aan appellant het door hem betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetaalt.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 18 april 2019 in zaken nrs. 18/1488 en 18/1328;
- III. wijst de zaak naar de rechtbank terug;
- IV. veroordeelt de minister voor Rechtsbescherming tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 259 (zegge: tweehonderdenegenenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

#### Noot

1. In deze uitspraak herhaalt de Afdeling de vaste rechtspraak dat wanneer bezwaar wordt gemaakt per e-mail, terwijl de elektronische weg niet was opengesteld, de indiener pas niet-ont-

vankelijk kan worden verklaard, als deze de gelegenheid heeft gekregen het verzuim te herstellen. Vanwege het belang voor de procespraktijk lijkt een korte signalering van deze uitspraak mij op haar plaats.

2. Het gaat in deze zaak om het volgende. Appellant vraagt twee Verklaringen Omtrent het Gedrag aan. De Minister voor Rechtsbescherming wijst die aanvragen af. Appellant is het daar niet mee eens en wenst bezwaar te maken. De termijn waarbinnen dat moet gebeuren, verstrijkt op 26 september 2017. Precies op die dag probeert de gemachtigde van appellant om 10:33 uur de bezwaarschriften per fax in te dienen. Door technische problemen aan de zijde van de gemachtigde lukt dat niet. Vervolgens dient de gemachtigde de bezwaarschriften op dezelfde dag per e-mail in. Het bestuursorgaan heeft evenwel niet kenbaar gemaakt dat de elektronische weg is geopend. Twee dagen later, na afloop van de bezwaartermijn, laat de gemachtigde alsnog schriftelijke bezwaarschriften bezorgen. In beroep en hoger beroep gaat het om de vraag of het bezwaar ontvankelijk is.

3. De minister constateert in bezwaar dat de bezwaarschriften weliswaar buiten de daarvoor gestelde termijn zijn ingediend, maar acht de termijnoverschrijding verschoonbaar. Hij gaat dan ook over tot een inhoudelijke behandeling van de bezwaren en verklaart die ongegrond. De rechtbank oordeelt anders. Zij overweegt eerst dat de bezwaarschriften per e-mail zijn verstuurd, terwijl de elektronische weg niet was opengesteld. Vervolgens overweegt zij dat de herstelbaarheid van artikel 6:6, aanhef en onder b, Awb niet is bedoeld om toerekenbare fouten bij verzending per post, koerier of fax te herstellen en zodoende de beroepstermijn te sauveren. Dat kort na afloop van de bezwaartermijn alsnog schriftelijke bezwaarschriften zijn ingediend, maakt volgens de rechtbank dan ook niet dat de bezwaarschriften moeten worden geacht tijdig te zijn ingediend. De rechtbank verklaart het beroep gegrond en de bezwaren niet-ontvankelijk.

Ik blijf het bijzonder vinden dat als in een tweepartijengeschil als hier aan de orde, het bestuursorgaan geen punt maakt van de ontvankelijkheid, de rechter daar toch moeilijk over doet. Het is sinds jaar en dag praktijk dat de bestuursrechter de naleving van bezwaar- en beroepstermijnen door eerdere instanties amtsshalve toetst. Maar, zoals Damen recent ook opmerkte, nergens is dwingend voorgeschreven dat de bestuursrechter dat *moet* doen (L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2, par. 6.4.2). Het lijkt mij dan ook hoog tijd dat deze klantvriendelijke praktijk, vooral als het gaat om tweepartijengeschillen, nog eens tegen het

licht wordt gehouden (zie bijvoorbeeld ook Y.E. Schuurmans en D.A. Verburg, 'Ambtshalve toetsing is toe aan hertoetsing. "Een geur van hoger honing verdreef ons uit de woning"', *NTB* 2012/34). Dat zou een hoop zinloos procederen over procederen – waar de opgenomen uitspraak een mooi voorbeeld van is – kunnen voorkomen.

4. De Afdeling stelt in hoger beroep voorop dat de elektronische weg voor het indienen van een bezwaarschrift niet was opgesteld. Appellant is met het – overigens tijdige – indienen van de bezwaarschriften langs elektronische weg dus in verzuim. Er is immers niet voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste. Had de minister appellat in dat geval de gelegenheid moeten bieden het schriftelijkheidsverzuim te herstellen? Artikel 6:6, aanhef en onder b, Awb bepaalt dat het bezwaar niet-ontvankelijk kan worden verklaard indien het bezwaarschrift geheel of gedeeltelijk is *geweigerd op grond van artikel 2:15 Awb*, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn. De vraag rijst dan of in dit geval het bezwaar is geweigerd op grond van artikel 2:15 Awb. Artikel 2:15 lid 1 Awb bepaalt dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Daarmee bevat lid 1 geen expliciete weigeringsgrond. De weigeringsgronden zijn opgenomen in de leden 2 en 3. Daar is bepaald dat een bestuursorgaan een elektronisch bericht kan weigeren voor zover de aanvaarding van elektronisch verschaft gegevens en bescheiden tot een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou leiden (lid 2) of voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van een elektronisch verzonden bericht onvoldoende is gewaarborgd (lid 3). De bevoegdheid tot het weigeren van elektronisch toegezonden stukken is daarmee beperkt geformuleerd.

Had in dit geval, waarin het bezwaarschrift is geweigerd omdat het bestuursorgaan de elektronische weg niet had geopend, degene die bezwaar heeft gemaakt dan eigenlijk wel op grond van artikel 6:6 Awb de gelegenheid moeten krijgen het verzuim ten aanzien van het schriftelijkheidsvereiste te herstellen? Dit volgt immers niet uit de letterlijke tekst van de Awb. Uit de wetgeschiedenis volgt echter dat dit wel de bedoeling van de wetgever is geweest (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 33 en 44). De Afdeling oordeelt in lijn hiermee dat appellant de gelegenheid had moeten krijgen om het verzuim ten aanzien van het schriftelijkheidsvereiste te herstellen. Daarbij geldt natuurlijk wel dat die gelegenheid alleen hoeft te worden geboden als het langs elektronische weg ingediende bezwaar binnen de bezwaartermijn is ontvangen. Artikel 6:6, aanhef en onder b, Awb is

immers niet bedoeld om overschijding van de bezwaartermijn te sauveren. Met deze uitspraak sluit de Afdeling aan bij eerdere rechtspraak (o.a. ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5940 en ECLI:NL:RVS:2012:BX5972 en CRvB 7 mei 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ9982, AB 2014/11, m.nt. W.J.M. Voermans en M.M. Groothuis).

Tot slot valt op dat de minister in deze zaak appellat helemaal niet de gelegenheid heeft geboden om het verzuim te herstellen. Naar ik aanneem, is dat omdat hij daartoe gewoon de kans niet heeft gehad. Appellant heeft het verzuim immers al hersteld door twee dagen na afloop van de bezwaartermijn uit eigen beweging schriftelijke bezwaarschriften te laten bezorgen. Daarmee worden de bezwaarschriften geacht tijdig te zijn ingediend en zijn ze ontvankelijk.

J. Wieland

#### AB 2020/291

##### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

15 april 2020, nr. 201901918/1/A1

(Mrs. E.A. Minderhoud, B.P.M. van Ravels, A. ten Veen)

m.nt. E.E. Grit\*

Art. 1:2 Awb

ECLI:NL:RVS:2020:1077

##### **Appellant, woonachtig op 1,4 km afstand van een overslag- en mestverwerkingsbedrijf, is geen belanghebbende bij een handhavingsverzoek.**

*Belanghebbende exploiteert een overslag- en mestverwerkingsbedrijf op het perceel locatie-a te Helmond. [D]e inrichting wordt gebruikt voor onder meer (...) de op- en overslag van onder andere natte mest in verschillende smalle, hoge silo's alsmede voor het drogen van meststoffen met een hoog droog stofgehalte, zoals kippenmest. Appellant woont op circa 1.400 m ten noordoosten van de grens van de inrichting (...), en heeft het college gevraagd om handhavend op te treden vanwege door hem ervaren geuroverlast ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting (...). Uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit in beginsel belanghebbende is. In de rechtspraak (...) is een correctie op dit uitgangspunt aanvaard in het geval gevolgen van enige betekenis ontbreken. Indien bepaalde milieugevolgen zijn genormeerd door een afstandseis, een contour of een grenswaarde, is deze norm niet*

\* E.E. Grit is advocaat bij Yspeert advocaten in Groningen.